

[Texto completo. La paginación no corresponde a la de la publicación]

Un apunte sobre el derecho administrativo canónico

Jorge Miras

Ordinario de Derecho administrativo canónico
Universidad de Navarra

Me ocurre en bastantes ocasiones que, al salir en la conversación que me dedico al derecho administrativo canónico, mi interlocutor, asintiendo con gesto de aprobación, hace algún comentario en esta línea: “¡Ah! Muy importante, el asunto de los dineros...”.

Es comprensible que se produzca esa (errónea) identificación a primera vista del derecho administrativo con la administración de bienes temporales, ya que se trata de una disciplina *joven* (apenas un par de siglos) en el derecho estatal y casi *infante* en el derecho de la Iglesia. Presenta, por otra parte, una dificultad añadida para su rápida identificación en el ámbito canónico: resulta imposible encontrar una sola mención del derecho administrativo en el índice del Código vigente (CIC), y no digamos ya en el del CIC anterior o en la estructura del *Corpus Iuris Canonici*.

Este último dato es especialmente relevante, si se piensa que la mayor parte de los eclesiásticos han recibido —o reciben todavía, en la mayoría de los centros académicos— sus nociones, más o menos profundas, de derecho canónico a través de una docencia planteada con un criterio fundamentalmente exegético, que tiende a configurar los planes de estudios repartiendo los contenidos materiales del CIC en una serie de asignaturas que llevan por nombre el título de la porción correspondiente de ese cuerpo legislativo.

En cambio, la configuración del derecho administrativo como disciplina unitaria presupone un planteamiento sistemático del estudio del derecho canónico, que no distinga las asignaturas primariamente por su contenido material, sino por la perspectiva de estudio adoptada.

Efectivamente, así como un fruto puede ser estudiado desde distintos puntos de vista, aplicando principios y conceptos diversos, por la botánica, la física, la química, la dietética, la geometría, la galénica, etc., una misma materia puede ser objeto de distintas *ramas* del derecho canónico, que la colocan sistemáticamente en el lugar que le corresponde en sus respectivos marcos.

Por ejemplo, cuando nos referimos a la Cabeza de la diócesis con la denominación de Obispo diocesano, Ordinario, Pastor, Sacerdote, Juez, Legislador, Superior o Autoridad competente, no estamos simplemente echando mano de un acervo de sinónimos disponibles para su uso indistinto. Cada uno de esos conceptos acuñados a lo largo de la historia adquiere su verdadera dimensión y su plena funcionalidad en un determinado ámbito o contexto, que implica un modo de conceptualizar, una serie de normas y recursos técnicos y un conjunto de principios y criterios que articulan una *lógica* peculiar, en la que el oficio episcopal se sitúa con específicas funciones,

facultades, potestades, derechos, deberes y relaciones respecto a determinados sujetos y materias.

Cuando uno de esos contextos o ámbitos posee una especificidad relevante en la articulación jurídica de la vida de la Iglesia, nos hallamos ante una *rama* autónoma del derecho canónico¹. Esto es lo que sucede en el caso del derecho administrativo.

Se trata de una rama notablemente técnica —como lo es, por ejemplo, el derecho procesal—, que asume no pocos recursos conceptuales y prácticos nacidos y probados previamente en los sistemas jurídicos estatales. Sin embargo, no pretende una mera *modernización* formal de viejas categorías canónicas, y mucho menos una importación acrítica de elementos extraños en detrimento de la naturaleza de la Iglesia, como trataré de mostrar seguidamente.

1. Ecclesialidad genuina del derecho administrativo canónico

Una de las novedades principales del CIC postconciliar es que asienta, por primera vez en la historia, las bases de un *sistema* tendencialmente completo de derecho administrativo: un sistema que basa su coherencia —de modo más o menos logrado— en la aspiración a reflejar fielmente, en el ámbito que le corresponde, la renovada percepción del ser de la Iglesia que tuvo lugar en el Concilio Vaticano II.

En efecto, la legislación canónica no constituye una simple ordenación social de carácter extrínseco, meramente accidental respecto a la naturaleza de la Iglesia.

En la Constitución Apostólica con la que promulgaba el Código de 1983, Juan Pablo II lo describía como “un instrumento que se ajusta perfectamente a la naturaleza de la Iglesia, sobre todo tal como la propone el magisterio del Concilio vaticano II, visto en su conjunto, y de modo especial su doctrina eclesiológica. Es más, en cierto modo, este código puede considerarse como un gran esfuerzo por traducir a lenguaje canónico esa misma doctrina, es decir, la eclesiológica del Concilio. Porque aunque no sea posible reproducir perfectamente en lenguaje canónico la imagen de la Iglesia descrita por el concilio, el código, sin embargo, habrá de referirse siempre a esa imagen como a su modelo original, y reflejar sus directrices, en cuanto sea posible a su propia naturaleza”.

Y, en efecto, las normas que configuran el derecho administrativo canónico —desde las que poseen rango constitucional hasta las que no son sino opciones técnicas contingentes, de orden formal y procedimental— reflejan de un modo u otro, con distintos niveles de intensidad, esas directrices conciliares.

Así, el principal cuerpo legislativo de la Iglesia latina (y otro tanto puede decirse del posterior Código de Cánones de las Iglesias Orientales), al regular jurídicamente la actividad administrativa de gobierno, lo hace sobre la base de los principios eclesiológicos fundamentales y de este modo procura que, en la práctica, toda la actividad de la Administración refleje fielmente la naturaleza propia de la potestad eclesiástica. Es decir, trata de garantizar y favorecer que las actuaciones y decisiones de gobierno sean coherentes con los valores de fondo que configuran y legitiman la misión de servir gobernando, de modo que esa coherencia no dependa en exclusiva de la buena voluntad, de la perspicacia o del acierto de quienes gobiernan y de quienes

¹ En el sentido en que usa este concepto Hervada: cfr., para una exposición sencilla, *Coloquios propedéuticos sobre el derecho canónico*, 2ª ed., Pamplona 2002, pp. 63 ss. (texto completo disponible en la web del autor: <http://javier.hervada.org/coloquios.html>).

colaboran en su misión, sino que esté asegurada —al menos en lo esencial— cuando se aplican correctamente las normas previstas para cada actuación.

Hablo de *sistema*, aunque soy bien consciente de que el derecho administrativo muestra carencias e imperfecciones en su regulación canónica vigente, y presenta cierto carácter fragmentario. Esto se explica, en parte, porque, al abandonarse el proyecto de una *Lex de procedura administrativa* autónoma, que se encontraba bastante avanzado en su elaboración, los borradores del CIC recogieron solo algunos elementos de ese proyecto, pero dispersos en diversos lugares.

De todos modos, a mi juicio, el derecho vigente contiene ya elementos suficientes para poder construir propiamente un sistema², inspirado por una lógica *continua* que lo dota de consistencia y permite suplir las lagunas “desde dentro”, reduciendo así en la práctica la incidencia práctica de las mencionadas carencias.

2. Elementos básicos del vigente sistema de derecho administrativo canónico

En una exposición sintética, puramente ilustrativa, podrían enumerarse los siguientes elementos básicos de ese sistema:

a) El principio fundamental al que obedece, y al que remite constantemente de diversos modos, es el *sentido ministerial de la potestad* eclesiástica. No se trata de una mera afirmación abstracta: el hecho de que la potestad eclesiástica haya sido instituida por Cristo como un servicio (*diakonía*) implica que el ejercicio de esta potestad está, objetiva y *esencialmente*, ordenado al bien público eclesial, pues de lo contrario se desnaturalizaría. En consecuencia, sobre los diversos titulares de la potestad eclesiástica recae también la estricta obligación de ejercerla *recta y adecuadamente*³.

b) La consecuencia jurídica primaria de ese carácter *esencialmente ordenado* (o sea, ordenado por su propio modo de ser) de la potestad eclesiástica es, por tanto, la

² Hemos intentado ofrecer una exposición útil y asequible de ese sistema, continuando el camino abierto por otros —especialmente mi maestro, el Prof. Eduardo Labandeira Monteiro—, en J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, 2ª ed., Pamplona 2005. Allí se puede encontrar una exposición más detallada de cuestiones que ahora trataré muy sucintamente.

³ La Const. *Lumen gentium* afirma en su n. 24: “Aquella función que el Señor encomendó a los pastores de su pueblo es un verdadero servicio, que en las sagradas Escrituras es llamado significativamente “diaconía”, o sea ministerio (cfr Act 1,17 y 25; 21,19; Rom 11,13; 1Tim 1,12)”. Cuando se afirma que la función de gobierno *es servicio*, se está indicando que su existencia se explica y, consecuentemente, su ejercicio se justifica en razón de aquello a lo que sirve; y ello por su propia naturaleza, no por una benévola disposición de quien la ejerce o por la influencia de factores externos.

Además, la doctrina conciliar no se limita a una afirmación abstracta de la naturaleza de servicio que posee la potestad. Por el contrario, ese servicio tiene una finalidad bien determinada: “Los ministros que poseen la sagrada potestad están al servicio de sus hermanos para que todos los que son miembros del Pueblo de Dios y tienen, por tanto, la verdadera dignidad de cristianos, aspirando al mismo fin, en libertad y orden, lleguen a la salvación” (*Lumen gentium*, 18). Esta es la *orientación natural* de la ministerialidad, que impone a los Pastores gobernar y ejercer la potestad jurídica incluida en esa función “únicamente para edificar su rebaño en la verdad y santidad, recordando que el mayor debe hacerse como el menor y el superior como el servidor (cf. Lc. 22,26-27)” (*Lumen gentium*, 27).

exclusión de toda arbitrariedad en su ejercicio, y así lo recogieron los principios directivos 6.º y 7.º para la reforma del CIC⁴.

Si se entiende bien el concepto de arbitrariedad⁵, resulta claro que excluir la arbitrariedad no consiste solamente en prohibir y perseguir posibles abusos, sino, primariamente y en sentido netamente positivo, en *regular jurídicamente el ejercicio de la potestad*, de modo que su correcto desempeño no dependa del arbitrio (aun bienintencionado) de quien la ejerza en cada momento.

Por ello la *traducción técnica* más inmediata de esa exigencia, radicada en el modo de ser y en el fin propio de la potestad eclesiástica, es el llamado *principio de legalidad*, que aparece, así, no como una simple copia o *importación* de los ordenamientos estatales, mejor o peor adaptada a la Iglesia, sino como una respuesta técnica adecuada a exigencias de justicia radical y genuinamente eclesiales.

Considerado de este modo, resulta claro que el principio de legalidad está al servicio de los fieles, pero también al servicio de los pastores, en la medida en que tiende a garantizar y a facilitarles la fidelidad a su misión propia en el ejercicio del gobierno, que es también su principal aspiración. El principio de legalidad es, por tanto, un instrumento que sirve *objetivamente* a la misión que corresponde a la función de gobierno en la edificación del Pueblo de Dios.

c) La implantación efectiva y concreta del principio de legalidad requería técnicamente introducir en el derecho canónico renovado dos presupuestos, solicitados ambos por los principios directivos 6.º y 7.º, ya citados. Ante todo, en el plano de los requerimientos derivados del derecho divino, el *reconocimiento y la tutela de los derechos de los fieles*⁶. Y también, ya en el plano de las opciones técnicas que el

⁴ Los *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant* fueron elaborados por la Comisión pontificia para la revisión del CIC con el fin de sintetizar las principales directrices del Concilio que debían informar la legislación postconciliar. El texto preparado fue aprobado en 1967 por el primer Sínodo de Obispos (para los textos completos cfr. *Communicationes* 1 [1969]). El principio 6.º se refería expresamente a la enseñanza conciliar acerca de la potestad eclesiástica como servicio, al ocuparse de "una cuestión, y ciertamente grave" que había de resolverse en el futuro Código: de qué modo se defenderán y se tutelarán los derechos de las personas en la Iglesia. En ese contexto, después de afirmar la existencia de la potestad de gobierno en la Iglesia y su plenitud, justificada precisamente por su sentido ministerial y por el fin al que sirve, precisaba que *su uso no puede ser arbitrario*, porque lo prohíbe tanto el derecho divino, natural y positivo, como el derecho eclesiástico.

La alusión a la arbitrariedad aparecía de nuevo en el principio 7.º, dedicado a los procedimientos jurídicos para tutelar los derechos subjetivos en la Iglesia, cuando señalaba la necesidad de "proclamar que, en el derecho canónico, el principio de tutela jurídica se aplica por igual a superiores y a súbditos, de tal modo que se desvanezca toda sospecha de arbitrariedad".

⁵ Es decir, si se entiende en su significado técnico: la arbitrariedad como *ausencia de regulación jurídica* del ejercicio de la potestad, no sólo como ejercicio *abusivo* del poder (lógicamente, lo primero facilita que pueda darse lo segundo, pero no lo implica necesariamente).

⁶ El *reconocimiento* (no *concesión*) de los derechos de los fieles se fundamenta en el derecho divino: inmediatamente por lo que se refiere a los derechos fundamentales (radicados en la condición ontológica del bautizado), y de manera mediata o derivada por lo que se refiere a otros derechos o intereses conexos. Por tanto, su proclamación y tutela jurídica —cfr. cc. 204 ss.— no es simplemente un *factor externo* de limitación de la potestad eclesiástica, sino que conecta con la necesidad de salvaguardar la identidad divina de la Iglesia al ejercer esa potestad, puesto que constituye una condición indispensable para que "todos los que son miembros del Pueblo de Dios y tienen, por tanto, la verdadera dignidad de cristianos, aspirando al mismo fin, en libertad y orden, lleguen a la salvación" (*Lumen gentium*, 18). Se da, pues, una íntima relación entre la tutela jurídica de los derechos en la Iglesia, de la que habla el 7.º principio directivo, y la naturaleza ministerial del gobierno eclesiástico. Los

saber jurídico ha elaborado y probado históricamente, la *distinción de las funciones* (legislativa, ejecutiva y judicial) de la potestad eclesiástica de gobierno y la *determinación jurídica de los sujetos* que ejercen cada una de ellas⁷.

Esa distinción, con sus características canónicas precisas, permite —por primera vez en derecho canónico— que la ley determine las atribuciones y competencias de la *potestad ejecutiva*, ordenando su ejercicio y delimitando su campo de actuación, respecto a las propias de la potestad legislativa y judicial.

Así, el derecho atribuye a la potestad ejecutiva una parcela de la función de gobierno eclesiástico, sometiéndola a unas reglas precisas. Esto hace posible, además, identificar a la *Administración eclesiástica*⁸ como sujeto de su actividad propia y favorece la subsiguiente *especialización*, es decir, la adquisición de la preparación y de la pericia necesarias en quienes integran la Administración eclesiástica o colaboran en su actividad en los distintos niveles.

d) Una parte muy importante de las normas a las que se somete el ejercicio de la potestad ejecutiva es la regulación de sus *actos y procedimientos propios*, que en el Código presenta los siguientes aspectos⁹:

1.º) *Distinción entre normas y actos singulares y regulación de la actividad normativa de la Administración*. La sujeción de la actividad administrativa a la legalidad exige, como condición de posibilidad, que se clarificara el ejercicio de la función normativa (aquella que consiste en dar normas generales) por parte de la Administración, excluyendo de su competencia la emisión de leyes y estableciendo que las normas generales dadas en virtud de la potestad ejecutiva no pueden contradecir válidamente lo dispuesto en las normas de rango superior (principio de *jerarquía normativa*). Parece una medida bastante elemental, pero lamentablemente, su vigencia no tiene una larga tradición en la actividad eclesiástica de gobierno.

derechos fundamentales no son, en efecto, ámbitos *no eclesiales* de la vida de los fieles, sino reflejos jurídicos primarios (constitucionales) de la condición fundamental de dignidad y libertad querida por Dios, para que cada fiel, dentro de la comunión eclesial, se encamine personalmente al fin sobrenatural y contribuya al fin de la Iglesia de manera libre y responsable. Así pues, la tutela jurídica de los derechos en la Iglesia no es una cuestión exclusiva del interés privado de los gobernados que aparezca en potencial conflicto con los gobernantes, sino una riqueza propia de todo el Pueblo de Dios: forma parte del bien común eclesial, es decir, del fin público del derecho canónico (cfr., a este respecto, por ejemplo, A. Marzoa, *La 'communio' como espacio de los derechos fundamentales del fiel cristiano*, en "Fidelium Iura" 10 (2000) pp. 147-180, con la bibliografía allí citada).

⁷ La tripartición de funciones y la distinción de órganos de la potestad eclesiástica que ha llevado a cabo el CIC son *recursos técnicos* para ordenar y garantizar el ejercicio del poder de gobierno, que pueden aplicarse oportunamente en la Iglesia sin contradecir el principio de derecho divino de la unidad de potestad. Pero su naturaleza es *instrumental*: su formulación obedece a la utilidad de esa distinción para aplicar en la práctica el principio de legalidad y hacer posible la tutela jurídica de los derechos.

⁸ Llamamos Administración eclesiástica, por convención científica, al conjunto de sujetos que en la Iglesia ejercen potestad ejecutiva con carácter propio o vicario y, en sentido más amplio, al conjunto de oficios y organismos puestos de manera estable al servicio de la actividad propia de la potestad ejecutiva. Así, los obispos constituyen los oficios principales de la Administración, pero no cuando actúan en su calidad de legisladores o jueces, sino cuando ejercen su potestad ejecutiva, es decir, cuando actúan como la autoridad ejecutiva superior en su propio ámbito.

⁹ Para una exposición detallada de todos estos aspectos, que aquí simplemente se enuncian, cfr. J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, cit.

En el Código y en la legislación posterior se han hecho esfuerzos notables en este sentido: por una parte, se ha procedido a la distinción, formal y conceptual, entre *normas generales* (cfr. cc. 30 y 31 § 1) y *actos jurídicos singulares* de la Administración (cc. 35 ss.). Por otra, se ha llevado a cabo una regulación más detallada de la actividad normativa que pueden ejercitar las autoridades con potestad ejecutiva.

2.º) *La categoría formal de los actos administrativos singulares*. El Código de 1983 ha asumido y regulado la categoría técnica de «acto administrativo singular». Esta innovación, estrechamente relacionada con la aplicación práctica de la distinción de funciones, supone un avance indudable para la construcción del sistema de derecho administrativo canónico y, consecuentemente, para la implantación eficaz de la legalidad en la función de gobierno.

Anteriormente un gran número de actuaciones de gobierno, que se plasmaban en actos jurídicos diversos —en decisiones formales de la autoridad con fuerza jurídica vinculante para los fieles afectados por ellas—, constituían supuestos más o menos singulares, sujetos a un régimen jurídico no siempre cierto y muchas veces incompleto. Todos esos actos ahora se integran en la categoría legal de acto administrativo¹⁰. Esto hace posible establecer una normativa general sobre los elementos comunes de esos actos jurídicos, evitando la dispersión y la heterogeneidad en su régimen jurídico sustancial. De ese modo se instaura una regulación más clara y rigurosa del ejercicio de la potestad por parte de la Administración eclesiástica, que favorece la certeza y la seguridad jurídicas para administrados y administradores, promoviendo así el buen gobierno.

3.º) *Regulación del procedimiento administrativo*. Llamamos *procedimiento administrativo* a la secuencia de actuaciones y trámites que debe seguir la autoridad para la emisión legítima de un acto administrativo. Una regulación adecuada del procedimiento facilita una correcta toma de decisiones por parte de la autoridad y, como aplicación concreta del principio de legalidad, tiende a garantizar un desempeño justo y cabal de ese aspecto de la función de gobierno.

En el Código la regulación del *procedimiento administrativo* (del itinerario jurídico para la formación, notificación, ejecución y, en su caso, impugnación de los diversos actos administrativos) es incompleta y presenta aspectos técnicamente mejorables. No obstante, se han fijado algunas normas de procedimiento especialmente importantes, entre las que pueden señalarse:

?La *audiencia de los interesados* durante el procedimiento de formación del acto administrativo (cfr. c. 50).

?La introducción de la disciplina del *silencio administrativo*, después de declarar la obligación por parte de la Administración de proveer ante las peticiones o

¹⁰ El CIC regula bajo esta figura jurídica —que incluye dos tipos: decretos singulares y rescriptos— los actos de la autoridad ejecutiva por los cuales, según las normas del derecho y para un caso particular, se toma una decisión o se hace una provisión que, por su naturaleza, no presuponen la petición de un interesado (decretos singulares); y aquellos otros mediante los cuales se concede un privilegio, una dispensa u otra gracia, generalmente a petición del interesado (rescriptos) (cfr. cc. 35, 48, 59). Los contenidos de esos actos pueden ser diversísimos, según los distintos ámbitos y las variadas necesidades de la vida eclesial.

reclamaciones legítimas, para evitar que los efectos negativos de la eventual negligencia de ese deber recaigan sobre el fiel interesado (cfr. c. 57).

?La *formalización* de los actos, que exige como norma general la *forma escrita y la expresión de los motivos de las decisiones* (cfr. cc. 37, 51).

?Los *controles administrativos* que se establecen para garantizar diversas actuaciones de la Administración. El Código contiene, en efecto, abundantes disposiciones encuadrables en el llamado "control de tutela", que busca asegurar la legalidad de los actos controlados y su adecuación al sector del bien público que se encuentra en juego en cada actuación administrativa¹¹.

Sin embargo, como decía, no se contiene en las normas codiciales un esquema general completo del procedimiento administrativo, ni se regulan con claridad sus pasos, ni se explicitan las líneas de fuerza y los principios que lo rigen y animan, haciéndolo adecuado a su finalidad de favorecer y encauzar un buen gobierno pastoral.

Por estas razones, la doctrina canónica ha ido explicitando, con mayor o menor coincidencia, una serie de principios que se deducen del análisis de las normas de procedimiento existentes, teniendo en cuenta la intención y finalidad con que se han introducido en el derecho vigente y los presupuestos que han dado lugar a su introducción.

A título de ejemplo, pueden mencionarse principios como los siguientes:

?La *publicidad* de la actuación administrativa, que reclama la posibilidad de que los administrados conozcan con claridad el itinerario de formación de la decisión administrativa¹².

?La adecuada *participación* de los legítimamente interesados en el procedimiento que les afecta; la *objetividad* de la actuación administrativa, es decir, su orientación clara e imparcial a la consecución de los intereses públicos de la iglesia; la *motivación* de las decisiones, que muestre a los afectados que la potestad se ha ejercido de modo razonable y por eso pueden explicarse las razones que han fundamentado una medida determinada (con lo cual se favorece su aceptación voluntaria por los fieles o, al menos, se les garantiza la posibilidad de argumentar razonadamente en contra de unos motivos precisos, en caso de que deseen impugnar el acto de la autoridad).

?La *integridad* de las resoluciones, que exige que se tomen en consideración, sin omisiones o *atajos*, todos los datos que deben valorarse, porque lo exija el

¹¹ Así, en la regulación de numerosas actuaciones concretas de la potestad ejecutiva, aparece la exigencia de autorizaciones, licencias o facultades, revisiones, aprobaciones, etc. A esta misma finalidad obedecen algunas manifestaciones de la *función consultiva*, no menos frecuentes en el Código: normas en que se impone a la autoridad la obligación de solicitar el dictamen, y a veces el consentimiento, de determinadas personas u órganos, para la validez de ciertos actos.

¹² La importancia de este aspecto se puso de relieve en el 7.º principio directivo para la reforma del CIC, que postulaba una ordenación de la actividad jurídica de la Administración que quitara toda base incluso a la sospecha de arbitrariedad en el ejercicio de la potestad eclesiástica. El principio de publicidad se traduce, para los legítimos interesados, en un derecho a conocer los elementos que han sido tenidos en cuenta por la autoridad al emitir un acto administrativo (lo cual no disminuye la obligación de mantener la necesaria reserva respecto a todos los no interesados); y para la autoridad, en el deber de informar previamente a los interesados de las decisiones que se propone adoptar, permitiéndoles examinar la documentación pertinente, etc.

derecho para esa decisión o porque aparezcan durante la tramitación del expediente.

?La *formalidad adecuada* de las actuaciones, que exige que cada expediente siga las pautas formales necesarias y *suficientes* (es decir, sin burocratismos innecesarios) para garantizar la integridad de la resolución y para dejar constancia de lo actuado¹³.

?La *celeridad* en la actuación, que evita retardos negligentes, y que se refleja en la labor de *impulso* de la actividad administrativa por las diversas autoridades competentes (los Ordinarios y el Canciller sobre todo, pero también los restantes oficios en el ámbito de sus atribuciones y responsabilidades), así como en el puntual cumplimiento de los plazos establecidos por el derecho (siempre relativamente breves) para las diversas actuaciones y procedimientos).

4.º) *La posibilidad de impugnación ante el superior jerárquico de los actos administrativos injustos, lesivos o inoportunos.* La regulación en el Código del recurso, por parte de los afectados, contra el acto administrativo ante el superior jerárquico de la autoridad que lo emitió responde directamente a la preocupación, manifestada en el 7.º de los principios directivos de la reforma del CIC, de proclamar y tutelar los derechos subjetivos en la Iglesia, de tal modo que los fieles que consideren que un acto administrativo les perjudica indebidamente tengan la garantía que supone la revisión de ese acto por la autoridad superior.

5.º) *El contencioso-administrativo.* El sistema de impugnación de los actos administrativos se completa con el «recurso contencioso-administrativo», que ya no se interpone en vía jerárquica (es decir, ante la propia Administración), sino ante un tribunal judicial especializado (el *tribunal administrativo*, que actualmente es la Segunda Sección del tribunal de la Signatura Apostólica). Desde sus orígenes en derecho canónico, la jurisdicción contencioso-administrativa instaurada por Pablo VI después del Concilio se ha ido perfilando cada vez con mayor precisión. La última reforma de la Curia romana, llevada a cabo por Juan Pablo II con la Const. Ap. *Pastor Bonus*, y la promulgación por Benedicto XVI de la nueva *Lex propria* de la Signatura Apostólica (2009) han contribuido a resolver algunas dudas planteadas por la legislación anterior sobre la naturaleza y función del contencioso-administrativo canónico.

6.º) *Responsabilidad de la Administración eclesiástica.* El canon 57 § 3 declara formal y explícitamente que la Administración eclesiástica es responsable (cfr. c. 128) de los daños causados ilegítimamente por sus actos jurídicos, así como de los ocasionados por otros actos realizados con dolo o culpa.

Este principio es especialmente importante, ante todo, porque establece claramente un límite —el de la lesividad de los actos— que el *mal gobierno* no puede

¹³ La aplicación de este principio del procedimiento se traduce en la adecuada formación del *expediente*, constituido por el conjunto de los documentos escritos donde constan las actuaciones que se refieren a una misma decisión administrativa. Se basa, además, en la correcta identificación de las normas aplicables en el derecho vigente al caso de que se trate: por ejemplo, se incumpliría este principio —entre otras cosas— si se tramitara una *aprobación* de los estatutos de una asociación que, según el derecho vigente, simplemente requieren una *revisión* (cfr. cc. 299 y 314); etc.

traspasar sin consecuencias, confirmando así que el recto y adecuado ejercicio del gobierno se reconoce como deber jurídico exigible. Además, porque —si se hace una adecuada interpretación del concepto de "daño" en el ámbito canónico¹⁴— la obligación de resarcimiento de daños por parte de la Administración eclesiástica puede ser cauce eficaz para urgir la adopción de decisiones y medidas que *contrarresten* (y no solo compensen económicamente) las consecuencias del ejercicio inadecuado de la función de gobierno en el campo administrativo; o sea, para enmendar el mal gobierno y promover el bien público eclesial mediante acciones concretas, si fuera necesario.

e) Además de esos elementos que aparecen de manera explícita en el derecho vigente, la lógica interna del sistema se completa eficazmente con otros elementos doctrinales, subyacentes en las normas pero no regulados explícitamente, como el concepto de *función administrativa*¹⁵, que proporciona el marco general para la comprensión coherente y unitaria de la actividad de la Administración eclesiástica; o una adecuada teoría de la *discrecionalidad*¹⁶, de especial importancia para establecer el justo equilibrio entre la sumisión de la actividad administrativa a las normas jurídicas y la necesidad de actuación ágil y eficaz de la autoridad eclesiástica ante las variadas circunstancias del caso concreto, que no se pueden predeterminedar de antemano exhaustivamente en las normas.

Como ya he indicado, los elementos legislativos del sistema son muy importantes, pero incompletos; y los elementos doctrinales que lo integran —los dos que acabo de mencionar, entre otros— tampoco configuran un sistema cerrado, acabado, que permita una mera aplicación mecánica. Todo ello orienta sobre las líneas fundamentales para el desarrollo de una praxis de gobierno congruente con la lógica interna del sistema canónico de derecho administrativo. Esa instancia puede ir cumpliendo progresivamente una función perfeccionadora del sistema, desde dentro de su propia lógica —que es una lógica profundamente canónica— y con la riqueza de experiencia que proporciona el trato diario con las realidades concretas y circunstanciadas.

* * *

Releo las páginas anteriores y me doy cuenta de que quizá resulten un tanto densas y hasta disuasorias... Es la dificultad que suelen presentar los intentos de ofrecer visiones generales de cualquier cosa. Aun así, me gustaría haber logrado al menos esbozar una panorámica que informe a los lectores movidos por una curiosidad

¹⁴ Es decir, si no se reduce a los estrechos márgenes del daño patrimonial o de la reparación estrictamente pecuniaria, sino que tiene en cuenta la peculiaridad de los bienes afectados por la actividad de gobierno eclesiástica (bienes también espirituales y sobrenaturales) y las posibilidades de ofrecer reparación adecuada en muchos casos: por ejemplo, con medidas pastorales ordinarias (nombramiento de un párroco idóneo), o extraordinarias (catequéticas, etc.) que reparen el deterioro causado en una comunidad por falta de diligencia en evitar la prolongación de un desempeño ministerial perjudicial para los fieles (cfr. cc. 1740, 1741).

¹⁵ Damos ese nombre a la función pública por la que la autoridad eclesiástica persigue de manera práctica e inmediata los fines públicos, aplicando los medios de que dispone a la promoción del bien público y a la satisfacción de las necesidades públicas concretas en la Iglesia.

¹⁶ Se llama discrecionalidad al margen de libertad que las normas que regulan las diversas actuaciones administrativas dejan a la autoridad para que decida según su criterio la actuación más oportuna, o algunos aspectos de ella.

benevolente, y que invite a los impulsados por un interés más concreto a profundizar en el estudio de estas materias, de tanta importancia para el buen gobierno pastoral en la Iglesia. El derecho administrativo canónico, en efecto, no busca inventar complicaciones técnicas o burocráticas para la función pastoral de gobierno, sino ordenarla y encauzarla, mediante sus recursos típicos, para que llegue a ser más fácil y seguramente reflejo del cuidado del Buen Pastor sobre su Pueblo.